

жащем месте, должны лишаться лицензий и аккредитации. Во вторых, следует отказаться от системы дипломов государственного образца, которая так или иначе уравнивает все вузы. Необходимо переходить на оценку качества конкретного диплома в зависимости от престижа и репутации выдавшего его вуза. В третьих, необходимо развернуть масштабную работу по систематическому составлению рейтингов университетов. Эта работа предполагает изменение роли рейтингов, их качества и системы взаимодействия между рейтинговыми агентствами, вузами, государством и работодателями. В четвертых, государство должно оказывать существенную финансовую поддержку ограниченному кругу передовых вузов (например, 50 первым вузам в национальном рейтинге университетов). Можно использовать систему понижающих коэффициентов участия государства при понижении места вуза в рейтинге.

Вся эта система должна привести к тому, что вузы аутсайдеры останутся без государственной поддержки, а без нее и без достойной позиции в рейтингах такие университеты будут никому не интересны. Желая купить по дешевке их дипломы, могут это делать, но эффект от такой сделки для них, скорее всего, будет сомнительным. Не исключено, что в будущем придется снова расширять систему высшего образования, однако для этого должны созреть соответствующие условия.

Литература

Федеральная служба (2010): Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] Официальный сайт. Режим доступа: <http://www.gks.ru>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: май 2010 г.).

Поступила в редакцию 05 декабря 2010 года.

В.Ю. Музычук

ИЭ РАН, Москва

Законопроект «Об образовании»: итерация № 2

1 декабря 2010 г. была опубликована новая редакция проекта федерального закона «Об образовании»¹. По замыслу законодателя обсуждение продлится в течение двух месяцев – до 1 февраля 2011 г. Следует отметить, что общественная дискуссия законопроекта «Об образовании» началась еще в мае 2010 г., когда Минобрнауки России опубликовало на своем сайте первую редакцию указанного законопроекта объемом свыше 400 страниц.

Основные претензии к форме первоначального законопроекта заключались в его весьма внушительных размерах, а также трудностях восприятия самого текста из-за тяжелого казенного языка, которым он был написан. По своим стилистическим особенностям законопроект представлял собой скорее «инструкцию по эксплуатации», чем документ, задающий стратегические ориентиры развития российской системы образования.

По содержанию законопроекта крайнюю обеспокоенность вызвали изменения, касающиеся ликвидации начального профессионального образования; трансформации системы высшей школы: придания колледжу статуса образовательной организации высшего обра-

зования, введения аспирантуры в систему высшего образования в части подготовки научно-педагогических кадров и отмены как такового понятия «послевузовское образование»; отсутствия в законопроекте нормы в отношении малокомплектных школ, закрытие которых органами местного самоуправления возможно только по решению сельского схода; бесправного, уничижительного статуса учителя; отсутствия государственных гарантий в отношении финансирования системы образования и пр. В общей сложности в ходе летне-осеннего обсуждения в адрес Минобрнауки России поступило свыше 1000 замечаний и поправок, которые, как обещалось, должны были быть учтены в новой версии законопроекта.

Детальное ознакомление с текстом измененного законопроекта превзошло худшие опасения. Законопроект урезали до такой степени, причем весьма небрежно, что он едва ли очерчивает основные контуры реформируемой системы образования. В результате потребуются разработка и утверждение колоссального числа нормативно-правовых актов к основному закону. Опасность заключается в том, что подобный конвейер подзаконных актов с тру-

¹ Подробности проекта см. на сайте www.zakonoproekt2010.ru.

дом удастся отследить и проверить. Их львиная доля будет принята в регионах и на местах, поэтому у региональных и местных чиновников появится возможность многовариантной трактовки отдельных положений федерального закона. Наша история не раз демонстрировала примеры того, как подзаконные акты перекривали содержание самого закона.

Не претендуя на всю полноту охвата предлагаемых нововведений, остановимся более подробно на основных законодательных новациях, вызвавших большой общественный резонанс.

В обновленном варианте законопроект «Об образовании» содержит 19 глав объемом 241 страниц. По стилистике документа нельзя не отметить, что «юридическая казуистика» по-прежнему превалирует над основным содержанием закона, наблюдается терминологическая перегрузка текста, встречающаяся понятийная и содержательная нестыковка между главами законопроекта. Закон, касающийся всех и каждого, призванный регламентировать одну из важнейших сфер общественного устройства, должен быть написан языком, максимально понятным для широких слоев населения.

Прежде всего следует отметить, что в законопроекте отсутствуют нормы о содержании образования, отсылая читателей к государственным образовательным стандартам². В законе декларируется «установление государством обязательных минимальных требований к условиям образовательного процесса, уровню и качества образования» (пп. 13 п. 2 ст. 3). Однако в условиях хронического дефицита региональных и местных бюджетов, в особенности в отношении социально значимых отраслей, необходимо, чтобы эти «минимальные требования» задавали высокую планку для опережающего развития отечественной системы образования.

Особую обеспокоенность вызывает ликвидация начального уровня профессионального образования. Авторы законопроекта отмечают, что это – вопрос терминологии. Якобы начальное профессиональное образование (НПО) войдет в систему среднего профессионального образования (СПО) в качестве его начальной ступени – подготовки квалифицированных рабочих (на второй ступени СПО будет осуществляться подготовка специалистов среднего звена).

Аннулируя уровень начального профессионального образования, авторы законопроекта забывают о его социальной функции. Между прочим, контингент ПТУ – определенный социальный срез российского общества, игнорирование которого чревато усилением социальных рисков.

В п. 5 ст. 7 законопроекта говорится о том, что «основные образовательные программы среднего профессионального образования могут быть реализованы организациями высшего образования». Нет ли в этой формулировке опасности того, что высшая школа будет низведена до уровня среднего профессионального образования? Как тут не вспомнить недавнее высказывание Президента РФ о том, что профессорско-преподавательские кадры вузов должны преподавать в техникумах?³

Система высшего образования претерпит существенные изменения. Высшее образование будет представлять трехуровневую структуру (на самом деле, правда, четырехуровневую): бакалавриат (присвоение квалификации «Бакалавр»), подготовка специалиста («Специалист»), магистратура («Магистр») и подготовка научно-педагогических кадров (по окончании аспирантуры (адъюнктуры) – присвоение квалификации «Преподаватель высшей школы» или «Исследователь», а после защиты диссертации – диплом кандидата наук). Аспирантура (адъюнктура) будет низведена с уровня послевузовского образования на уровень высшего в части подготовки научно-педагогических кадров. Следует отметить, что данное нововведение имеет смысл только в том случае, если ученые степени кандидата и доктора наук будут присуждаться людям, чьи профессиональные интересы лежат в области науки и образования. Докторантуре и вовсе не нашлось места в новой редакции законопроекта. Речь идет о том, что она будет исключена из образовательного процесса, подпав под юрисдикцию закона о науке.

В соответствии с законопроектом к организациям высшего образования, наряду с институтом и университетом, будет приравнен колледж (п. 2 ст. 113). В колледжах будут обучать по программам прикладного бакалавриата, в институтах – по программам прикладного и академического бакалавриата, а также по программам подготовки специалиста, в университетах – по программам всех уровней высшего образования, включая подготов-

² Государственный стандарт начального образования уже принят и начал реализовываться с 1 сентября 2011 г. В настоящее время находится в разработке Государственный стандарт общего образования.

³ Совместное заседание Государственного совета и Комиссии по модернизации, посвященное проблемам профессионального образования, 31.08.2010.

ку научно-педагогических кадров и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований.

При этом «колледжи, институты и их филиалы вправе выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной области науки или культуры» (п. 4 ст. 113). Никким образом не умаляя необходимости развития вузовской науки, важно все-таки четко понимать, что преподавательская и научно-исследовательская деятельность – не одно и то же. Существенное отставание заработной платы педагогического персонала от средней заработной платы в среднем по экономике в течение последних 20 лет с момента обретения российской суверенности вынудило преподавателей увеличивать лекционную нагрузку, вследствие чего происходила трансляция старых знаний при катастрофической нехватке времени на их обновление. Последнее, в свою очередь, является основой научно-исследовательской деятельности. Результат не замедлил сказаться – низкое качество преподавания и отсутствие условий для исследовательской деятельности характеризуют современное состояние отечественной высшей школы. Обращает на себя внимание тот факт, что, декларируя необходимость интеграции науки и образования, законопроект обходит «мертвым молчанием» деятельность Российской академии наук.

К организациям дополнительного профессионального образования будут отнесены академии, институты профессиональных квалификаций и центры, поэтому организации высшего образования, использующие в своем названии слово «академия», будут вынуждены перерегистрироваться в институты или университеты.

Следует подчеркнуть, что в законопроекте отсутствуют механизмы финансирования и льготного налогообложения в системе образования. Более того, складывается впечатление, что реализация государственной политики в сфере образования целиком и полностью зависит от положений Бюджетного кодекса РФ. Вместо того чтобы задать в законе минимальный норматив финансирования образования (как это было в начале 1990-х годов), не ниже которого должно финансироваться не столько функционирование, но прежде всего опережающее развитие отечественной системы образования, в законопроекте, напротив, задаются верхние пороговые значения формулировками следующего содержания: «финансовое обеспечение ... осуществляется в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта РФ» (п. 12 ст. 12).

В лучшем случае, российское образование будет по-прежнему получать финансирование «от достигнутого», а не на основе реальных потребностей отрасли. В свете же положений Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» изменение объемов государственного (муниципального) задания, привязанного к возможностям бюджетов, повлечет за собой реальное снижение объемов финансирования.

Нельзя не отметить в законопроекте ярко выраженную тенденцию смены приоритетов в реализации государственной политики в сфере образования: приоритетность развития высшего образования уступает место среднему профессиональному образованию.

В целом складывается впечатление, что публичное обсуждение законопроекта «Об образовании» – это необходимая, хотя и досадная, формальность, создающая иллюзию участия общества в принятии важнейших государственных решений.

* * *

В заключение следует отметить, что вторая редакция законопроекта «Об образовании» оказалась в целом хуже первоначальной версии. Его двукратное сокращение лишь запускает механизм принятия огромного массива подзаконных актов, что создает широкие возможности для произвола чиновников.

Законопроект «Об образовании», призванный заложить стратегические ориентиры развития отечественной системы образования, ставит во главу угла не формирование основ для опережающего развития образования, а положения Бюджетного кодекса РФ.

В законопроекте нет четко сформулированных правовых норм, в которых развитие образования признается сферой ответственности государства.

Обращает на себя внимание тот факт, что в законопроекте отсутствует содержательная составляющая образовательного процесса, поскольку основное внимание здесь сконцентрировано на организационно-правовых основах функционирования образовательных организаций.

В законопроекте не прописаны государственные гарантии финансирования отечественной системы образования, а также механизмы льготного налогообложения образовательных организаций.

Вернуть уважение и понимание высокой общественной значимости профессий воспитателя, учителя, педагога, исследователя

невозможно без закрепления в законе правовой нормы, в соответствии с которой размер заработной платы данных категорий работников должен быть не ниже уровня средней заработной платы по экономике, что, к сожалению, отсутствует в тексте законопроекта.

Критические замечания общественности в отношении аннулирования уровней начального профессионального образования и послевузовского образования, изменения структуры высшего образования в новой версии законопроекта учтены не были.

Поступила в редакцию 07 декабря 2010 года.

А.Д. Некипелов

Московская школа экономики, Москва

Пути модернизации сферы фундаментальных исследований в России¹ (позиция Российской академии наук)

Россия – одна из немногих стран мира, где ведутся фундаментальные исследования по всем основным направлениям науки. Традиционно значительная часть таких исследований сосредоточена в Российской академии наук. Последняя, по данным государственной статистики за 2008 г., включает 466 научных организаций (в России в целом – 3666), в которых работают 93,7 тыс. человек (в России – 761,2 тыс.), в том числе 54,7 тыс. исследователей (в России – 375,8 тыс.). Квалификационный уровень ученых Академии существенно выше, чем в других организациях, ведущих исследования и разработки. Так, если в 2008 г. в целом по научным организациям России доля кандидатов наук составляла 20,2%, а докторов наук – 6,7%, то в институтах Академии соответствующие показатели равнялись, соответственно, 43,0 и 19%.

Кадровый потенциал РАН следующим образом распределяется по областям науки: на естественные науки приходится 72,6% всех исследователей, технические науки – 12,8, медицинские – 0,4, сельскохозяйственные – 0,5, общественные – 6,0, гуманитарные – 7,6%.

Примерно 20% всех выделяемых государством средств для финансирования РАН распределяется президиумом РАН и отделами на конкурсной основе для финансирования крупных исследовательских программ, имеющих, как правило, междисциплинарный характер. Базовое и программное финансирование доводятся до институтов по смете.

В последние годы в стране ведется активная дискуссия о том, насколько действующие формы организации фундаментальной науки отвечают современным требованиям.

Они вращаются вокруг следующих основных вопросов.

- Какая фундаментальная наука нужна России?
- Как должны строиться взаимоотношения между наукой и высшим образованием?
- Кто является основным субъектом научной деятельности: институт или лаборатория?
- Как оценивать эффективность фундаментальных исследований и какова в этом роль формальных показателей (количество публикаций, индексы цитирования и т.п.) и экспертных оценок?
- Следует ли увязывать объемы финансирования с формальными показателями?
- Как лучше финансировать фундаментальные научные исследования: по грантам или по смете?

Обобщенная позиция критиков РАН может быть представлена следующим образом.

1. Российская Федерация не может себе позволить содержать комплексную фундаментальную науку. Нужно концентрировать ресурсы на тех направлениях, где российская наука находится на мировом уровне. Кроме того, по оценке некоторых оппонентов, в России на мировом уровне в сфере фундаментальных исследований могут сегодня работать не более 10–12 тыс. человек. Так что и с этой точки зрения претензии на сохранение мощной фундаментальной науки являются безосновательными.

2. Ключевым звеном в фундаментальных исследованиях является научная лаборатория. Именно она дает основную продукцию таких исследований – научные публикации.

¹ Настоящая статья подготовлена на основе доклада на Заседании академий наук Института Франции, Академии технологий и Российской академии наук в рамках Года России во Франции и Франции в России, 28 сентября 2010 г.